SYNTHÈSE

Les effets du vieillissement de la population québécoise sur la **gestion des affaires et des services municipaux**

Affaires municipales, Sport et Loisir
Québec

La présente publication est une réalisation du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir. Ce document se veut une synthèse de l'étude sur *Les effets du vieillissement de la population québécoise sur la gestion des affaires et des services municipaux*. L'intégrale de l'étude se trouve sur le site Web du Ministère : www.mamsl.gouv.qc.ca

Julie Stanton

France Galarneau

Ministère des Affaires municipales,
du Sport et du Loisir
Service de l'information et de l'édition

Boum! Communication graphique inc

Imprimerie Vitray

Cette publication est également disponible sur le site Web du Ministère : www.mamsl.gouv.qc.ca

Dépôt légal – octobre 2004
Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-43308-4

© Gouvernement du Québec – 2004

Introduction

Dans la foulée du plan d'action gouvernemental pour les aînés 2001-2004, intitulé *Le Québec et ses aînés : engagés dans l'action*, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir s'est engagé à réaliser une recherche afin de cerner les effets, sur la gestion des affaires et des services publics municipaux, des tendances démographiques liées au vieillissement de la population. Cette recherche avait également pour objectif de faire ressortir les disparités régionales, urbaines et rurales relatives au vieillissement ainsi qu'à la disponibilité des ressources pour y faire face.

Le présent document résume les faits saillants de cette étude. Celle-ci porte sur les effets du vieillissement sur la gestion des affaires et des services municipaux en tenant compte des éléments suivants : l'évolution démographique au Québec et dans ses régions, la demande de services municipaux, les finances et la fiscalité, la gouvernance et la démocratie locale. On y trace également quelques stratégies mises en place dans les municipalités pour contrer les effets du vieillissement sur la demande de services. Dans sa conclusion, le rapport fait état des actions entreprises par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir pour documenter la problématique de l'adaptation des services au vieillissement de la population.

Les sujets qui ont été privilégiés sont ceux qui interpellent le plus directement la municipalité dans sa relation avec ses citoyennes et citoyens âgés.

Le vieillissement démographique représente une préoccupation grandissante dans l'administration publique québécoise, notamment en raison de l'ampleur qu'il prendra au cours des prochaines décennies et de la rapidité de son évolution. La préparation des institutions municipales devant cette transformation de la structure par âge de la population du Québec peut être facilitée par une documentation adéquate de la problématique.

Trois considérations méritent d'être précisées d'entrée de jeu. D'abord, bien que le vieillissement de la population puisse se définir d'une manière large comme un changement dans l'équilibre entre les groupes d'âge, conjuguant le plus souvent une diminution de la part des jeunes et une croissance de celle des aînés, un seul de ces éléments est documenté ici, soit l'évolution de la population de 65 ans et plus.

Ensuite, bien que l'âge de 65 ans ne représente plus, comme auparavant, le seuil de la vieillesse, il correspond encore à une limite administrative largement utilisée. En outre, c'est autour de cet âge, parfois un peu avant ou encore un peu après, que se produisent le retrait du marché du travail et les changements qui s'ensuivent en matière de revenus, de santé, etc. Ces événements ont des conséquences sur les individus quant au choix du milieu de vie auquel ils aspirent pour cette tranche de vie. Certains choisissent de demeurer dans leur résidence en milieu urbain, d'autres, de migrer vers le milieu rural, ce qui risque donc d'influencer le domaine municipal.

Le portrait du vieillissement pour le Québec dans son ensemble

Le vieillissement de la population est un phénomène planétaire. Les Nations Unies estiment qu'en 2050, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, les personnes de plus de 60 ans excéderont en nombre les jeunes de moins de 15 ans. Au Québec, alors que la part des personnes âgées de 65 ans et plus n'était que de 5 %, soit à peine une personne sur vingt, pendant toute la première moitié du 20e siècle, elle a grimpé rapidement et atteint 13 % aujourd'hui, soit un peu plus d'une personne sur huit. Cette croissance devrait se

[1] *Depuis la rédaction des résultats de notre étude, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a publié de nouvelles perspectives démographiques pour le Québec et les régions (février 2004). Cependant, ces nouvelles données ne seront accessibles à l'échelle des MRC qu'au cours de l'automne 2004. Les résultats présentés ici portent donc sur les perspectives démographiques publiées par l'ISQ au cours de l'année 2000. Même si les pourcentages précis diffèrent un peu des nouveaux résultats publiés, les grandes conclusions pour le Québec et les régions administratives demeurent les mêmes.*

poursuivre pour atteindre 16 % aux alentours de 2011. À ce moment, le pourcentage des aînés dans la population dépassera celui des jeunes. L'augmentation se poursuivra et la part des 65 ans et plus sera d'une personne sur cinq vers 2021, d'une sur quatre vers 2026 et d'un peu moins d'une sur trois vers 2051.

Le pourcentage et le nombre de personnes âgées vont croître rapidement au cours des prochaines années, conséquence des comportements passés. L'arrivée des baby-boomers au troisième âge (à compter de 2011), puis au quatrième âge (à compter de 2026) viendra amplifier ce phénomène amorcé depuis déjà plusieurs années.

Le portrait du vieillissement à l'échelle des régions administratives et des Municipalités régionales de comté (MRC)

Tout comme la population en général, la population âgée ne se répartit pas uniformément sur le territoire québécois, et il est évident que le vieillissement ne sera pas vécu partout avec la même intensité, ni à la même vitesse.

La diversité des situations observées en matière de vieillissement est importante à l'échelle des régions administratives et, plus encore, à l'échelle des MRC. En 2001, la proportion d'aînés dans les régions varie de 4,2 % à 16,1 %. Parmi les MRC, la plus jeune compte 4,2 % d'aînés alors que, dans la plus vieille, cette proportion est de presque une personne sur cinq (19,4 %).

Même si le vieillissement de la population devrait se déployer de manière très hétérogène sur le territoire québécois, toutes les régions administratives et toutes les MRC connaîtront une hausse importante du nombre des personnes âgées de 65 ans et plus, au cours des vingt prochaines années. Cependant, la situation sera plus accentuée dans certaines d'entre elles, en raison notamment du poids important des aînés ou de l'augmentation marquée de leur nombre.

Les migrations et l'inégal vieillissement des régions québécoises

Au cours des prochaines années, toutes les MRC du Québec verront croître à la fois le nombre et le poids des aînés dans leur population. Ces transformations démographiques interpellent le monde municipal qui devra y faire face de manière parfois différente selon le type de vieillissement anticipé. Trois situations peuvent être ciblées de manière particulière, car elles risquent d'entraîner des besoins plus criants.

Dans certaines MRC, le plus souvent éloignées des grands centres urbains, les populations en place vont vieillir dans un contexte de déclin et de départ des jeunes adultes. Dans quelques autres MRC, plus rares et souvent constituées de lieux de villégiature, c'est l'arrivée de personnes retraitées qui accélère le vieillissement; un afflux qui aura des conséquences sur la vie municipale. Enfin, dans les couronnes de banlieue des grandes villes, les populations vont continuer de croître, mais les populations âgées vont augmenter beaucoup plus vite que la population totale. C'est dans ces MRC que le nombre d'aînés va plus que doubler en moins de vingt ans. Il s'agit de territoires qui comptent un grand nombre de personnes actuellement âgées de 45 à 64 ans. En outre, les aînés de demain seront plus riches, plus scolarisés, en meilleure santé que ceux d'aujourd'hui. Ils vivront aussi beaucoup plus vieux et peut-être aussi plus seuls, puisqu'ils ont eu moins d'enfants et vivent moins souvent en couple. Il faut aussi planifier les interventions en fonction d'un phénomène de passage, car, si la tendance actuelle se maintient, la population demeurera vieille même après l'extinction de la génération du baby-boom. Cependant, les populations âgées seront moins nombreuses que cette dernière.

Habitat, loisirs, sécurité publique, aménagement des lieux publics, transport, infrastructures municipales, notamment, doivent dès maintenant être repensés dans la perspective des changements démographiques déjà en cours.

L'habitat

Les personnes âgées veulent demeurer dans leur logement le plus longtemps possible. Plus souvent propriétaires que locataires, surtout en milieu rural, les aînés voient leur autonomie se confirmer par leur maintien à domicile, associé à un statut de propriétaire.

Parmi les facteurs démographiques et économiques qui risquent d'influencer le choix des modes d'occupation des aînés, les plus significatifs à l'heure actuelle sont, pour les premiers, la composition des ménages et la croissance de leur nombre et, pour les seconds, le revenu des personnes âgés, l'accessibilité financière du logement et, tout particulièrement dans les régions de Gatineau, de Montréal et de Québec, le taux d'inoccupation des logements.

Selon la Société d'habitation du Québec (SHQ), 31 % des ménages québécois âgés de 55 ans ou plus sont des ménages à faible revenu. Ce pourcentage est de 33 % pour l'ensemble des régions urbaines du Québec. Dans l'ensemble des régions rurales, 21 % des ménages appartenant à cette tranche d'âge vivent sous le seuil du faible revenu.

De 1976 à 1999, le pourcentage des ménages propriétaires d'une résidence secondaire a diminué légèrement, passant de 8,2 % à 6,7 %. Ce résultat serait entre autres lié à l'instabilité des ménages, peu de gens ayant les possibilités de s'occuper seuls de deux logements. La transformation de chalets saisonniers en résidences permanentes, notamment par les futurs retraités, connaît toutefois une popularité grandissante, puisque les chalets portés aux rôles d'évaluation municipaux sont passés de 199 000 unités, en 1992, à 172 000 unités en 2003.

Bien que qualifié de marginal, le phénomène de la transformation des résidences secondaires en résidences permanentes peut amener, dans certaines régions, des effets d'embourgeoisement, des pressions à la hausse sur les valeurs foncières ou une demande accrue de services municipaux. Il s'agit d'un sujet dont l'exploration reste à faire.

L'un des modes de concrétisation de l'implication municipale en matière de logements réside dans la mise en place et la gestion d'un office municipal d'habitation. En raison du vieillissement de la population, la demande de logements sociaux et abordables ira en s'accroissant et la pression sur les municipalités en subira les mêmes effets.

Les offices municipaux d'habitation sont des organismes publics municipaux qui ont pour mission de gérer un parc de 63 000 logements sociaux, dont près de la moitié est dédiée aux personnes âgées autonomes. Ce type de logement social vient en aide aux ménages démunis qui dépensent plus de 30 % de leur revenu pour se loger. Bien qu'il existe des mesures d'aide, dont Allocation-Logement pour les personnes de 55 ans ou plus, de nombreux ménages doivent débourser une grande part de leur revenu pour se loger. La disponibilité de logements sociaux est faible, tant pour les ménages défavorisés que pour les personnes âgées, et les OMH doivent dresser des listes d'attente. Actuellement, ces listes d'attente s'établissent à plus de 20 000 ménages pour l'ensemble du Québec, dont 15 800 à Montréal, 2 185 à Longueuil, 2 100 à Québec et 700 pour chacune des villes de Gatineau et de Sherbrooke.

Les municipalités financent 10 % du déficit d'exploitation des habitations à loyer modique (HLM) et du coût du supplément au loyer. L'office municipal d'habitation, un agent de la municipalité auprès de la Société d'habitation du Québec, agit comme gestionnaire des programmes de logements à loyer modique. Étant donné le vieillissement attendu de la population et l'augmentation notable de la cohorte des gens âgés de 75 ans et plus, il est à prévoir que les municipalités seront de plus en plus sollicitées afin de fournir des services plus spécialisés à cette clientèle. Dans cette perspective, elles pourraient se voir déléguer certaines compétences et responsabilités lui permettant de livrer elles-mêmes ce type de services.

Les loisirs

Que l'on parle d'activités physiques et de plein air, d'activités culturelles, socio-éducatives, ou encore d'activités scientifiques et mécaniques, leur pratique varie selon l'âge et les centres d'intérêt des aînés. Les municipalités sont les organismes qui possèdent le plus d'équipements de loisir : salles de spectacles, salles d'exposition, bibliothèques, centres d'archives, arénas, piscines, parcs, sentiers, etc. Elles prêtent également des locaux pour permettre aux aînés de suivre le programme d'exercices physiques Viactive, mis en place par Kino-Québec, en collaboration avec la Fédération de l'Âge d'Or du Québec (FADOQ) et le Mouvement des Aînés du Québec.

En matière de loisir municipal, tous s'entendent pour admettre que la contribution des bénévoles est essentielle à son bon fonctionnement. Le bénévolat est également un jalon important de l'accès aux loisirs pour les personnes à la retraite ou plus âgées. On estime à 500 000 le nombre de bénévoles en loisir au Québec, lesquels y consacrent 80 millions d'heures par année. En fixant le salaire horaire moyen de ces bénévoles à 13,27 $, le coût de leur remplacement par des professionnels en loisir serait de 1,06 milliard de dollars et nécessiterait 44 000 postes à temps plein. Selon Statistique Canada, 44 % du bénévolat est assuré par les personnes âgées de 35 à 54 ans.

L'Association québécoise du loisir municipal confirme que l'essoufflement des bénévoles est une préoccupation importante des municipalités depuis plusieurs années, et ce, particulièrement en milieu rural. Le bénévole, tout en étant considéré et reconnu comme une pierre angulaire dans l'organisation du loisir au Québec, ne peut malheureusement assumer toutes les responsabilités qui s'y rattachent.

La sécurité publique

Les questions relatives à la violence physique ou psychologique, aux abus financiers et à la négligence interpellent particulièrement les aînés. C'est pourquoi, la Sûreté du Québec a mis sur pied des programmes de surveillance destinés à les rassurer en renforçant leur sentiment de sécurité, tels Vieillir en liberté en toute sûreté, Bon voisin Bon œil, et le Programme d'Assistance Individuelle aux personnes (PAIR).

En décembre 2000, le ministère de la Sécurité publique a dévoilé sa politique ministérielle intitulée *Vers une police plus communautaire*. L'objectif de cette politique est de favoriser l'implantation du concept de police communautaire sur l'ensemble du territoire par l'entremise de la Sûreté du Québec et des 48 services municipaux de police toujours existants. Au Québec, le concept de police communautaire est en émergence partout, mais à des degrés différents. L'approche de résolutions de problèmes est le principe de police communautaire le plus facilement intégré à la gestion courante des services de police, notamment municipaux. Ce faisant, le ministère de la Sécurité publique contribue à ce que le mouvement d'implantation se poursuive.

L'aménagement des lieux publics

En 1999, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir a publié un guide à l'usage du milieu local, intitulé *L'aménagement et la sécurité dans les lieux publics*. Ce guide a été conçu de manière à attirer l'attention des municipalités sur la sécurité des personnes plus vulnérables dans les lieux publics, soit les personnes âgées, les enfants, et les femmes. Toujours d'actualité, ses constats sont, encore aujourd'hui, évoqués par les personnes âgées soucieuses de leur sécurité. Elles demandent aux municipalités que soit notamment améliorés la signalisation, l'éclairage des rues et des ruelles, des parcs et des places publiques, et qu'une attention particulière soit prêtée aux parcours confinés : tunnels, stationnements souterrains, portes cochères. etc.

Les rapports financiers 2000 et 2001 compilés par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir indiquent que les dépenses d'investissement en infrastructures engagées par les municipalités québécoises ont augmenté de près de 20 %, de 2000 à 2001. Ces dépenses sont passées de 998 millions de dollars à 1,2 milliard de dollars pour l'ensemble des municipalités, ce qui représente une dépense par personne de 164,67 $ en 2001, comparativement à 136,58 $ en 2000.

Les dépenses d'investissement en infrastructures, qui ont subi une baisse de 2000 à 2001, sont liées au traitement de l'eau potable, des eaux usées et des déchets. Durant la même période, les investissements en parcs et terrains de jeux ont presque doublé. Les dépenses d'investissement pour les chemins, rues, routes et trottoirs mobilisent toujours environ 40 % du total des investissements, mais en augmentant toutefois de plus de 15 % de 2000 à 2001. Compte tenu de l'âge des infrastructures municipales au Québec, il est probable que les dépenses d'investissement en infrastructures seront des investissements de construction-remplacement et des investissements de réfection. Ces types d'interventions méritent d'être effectués en tenant compte de certains paramètres souvent évoqués par les personnes âgées comme des éléments contribuant à l'amélioration de leur sécurité. Il s'agit, entre autres, du remplacement des équipements brisés ou abîmés, de l'entretien des rues et trottoirs selon les exigences de la saison, et de la cohabitation des équipements selon l'usage.

Une façon de briser l'isolement des personnes âgées est de concevoir des aménagements qui sont propices aux rencontres. Favoriser la mixité des usages et créer des milieux pluri-fonctionnels contribuent à engendrer des espaces conviviaux et à échelle humaine.

Le transport

Le vieillissement de la population risque de provoquer des changements profonds dans les schémas de transport au cours des années à venir. Il faut donc imaginer des solutions afin d'accroître le sentiment de sécurité des personnes âgées et veiller à sauvegarder leur mobilité en les assurant de pouvoir se déplacer à leur guise. Conduire sa voiture est un déterminant d'autonomie très fort chez les automobilistes âgés, tant chez les hommes que chez les femmes. C'est pourquoi il faut prévoir des améliorations sur le plan de la signalisation routière, de l'identification des tronçons routiers et de la géométrie routière dans son ensemble. Mais il faut surtout envisager ces améliorations en répondant aux exigences du développement durable. Il faut également innover en déterminant les stratégies qui inciteront les personnes âgées à diminuer les préjugés négatifs qu'elles nourrissent à l'endroit des autres modes de transport et qui peuvent contribuer à maintenir leur mobilité le plus longtemps possible, dont le transport en commun.

Le transport en commun

Au Québec, les statistiques de long terme sur la mobilité des personnes utilisant le transport en commun proviennent de l'Agence métropolitaine de transport et portent sur l'agglomération de Montréal. Ces statistiques confirment le recul du transport en commun au profit de la voiture. Le Conseil régional de l'environnement de Montréal suggère que : « [...] la meilleure façon d'augmenter l'utilisation des transports publics est d'en rendre l'accès agréable, facile et rapide pour l'usager ». Or, les habitudes de transport des futurs aînés seront bien au-delà de considérations d'accessibilité, de facilité et de rapidité du transport en commun. La génération des baby-boomers exprimera des besoins de transport qui exigeront une adaptation importante des systèmes de transport actuels. Il est donc probable que les personnes âgées de demain manifesteront des besoins de services de transport en commun de haute qualité, où primeront des critères de contrôle, d'autonomie et de choix. L'approche du « prêt-à-porter » privilégié par les entreprises de transport en commun pourrait sérieusement être remise en question.

Le transport adapté

Au Québec, de nouveaux modes de transport originaux ont fait leur apparition au cours des dernières années, tels Taxibus et Minibus qui sont exploitation dans plusieurs municipalités. De même, 106 organismes de transport adapté sont présents dans 845 municipalités du Québec et offrent des services de transport aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Neuf d'entre eux sont exploités par des organismes publics de transport en commun, tandis que les 97 autres sont des services municipaux ou intermunicipaux.

D'abord conçus en 1979 pour les personnes handicapées, les services de transport adapté sont offerts aujourd'hui à toute personne dont la mobilité est restreinte, que ce soit temporairement ou de façon permanente. Ce type de transport est subventionné à 75 % par le ministère des Transports du Québec, le solde de 25 % étant assumé par les municipalités participantes

et par les usagers du transport adapté, de qui l'on exigera un tarif équivalent à celui demandé à un adulte faisant un trajet similaire en utilisant le réseau de transport en commun ordinaire.

Sur le réseau routier, trois éléments fondamentaux entrent en jeu en matière de sécurité : le conducteur et, s'il y a lieu, ses passagers; le véhicule; la route. Si l'amélioration des véhicules de promenade pour les particuliers est continue (dispositifs anticollision, ordinateurs de bord, signaux indicateurs de danger, etc.), des améliorations doivent aussi être apportées au réseau routier, entre autres par la normalisation de la signalisation routière, le marquage de la chaussée et l'amélioration de l'éclairage. La conception géométrique des routes devra de plus en plus s'adapter aux exigences de la clientèle aînée.

Les infrastructures municipales

Les infrastructures municipales constituent une part importante du budget de fonctionnement municipal. Les rapports financiers fournis au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir par les municipalités indiquent que les postes budgétaires qui concernent des interventions de mise en place, d'entretien ou de réfection des infrastructures municipales et des bâtiments municipaux sont des dépenses ayant accaparé, en 2001, 48,9 % du budget municipal contre 48,4 % en 1997. Les dépenses affectées aux infrastructures municipales et aux bâtiments municipaux ont connu une augmentation de 8,9 % de 1997 à 2001, comparativement à 7,9 % pour l'ensemble des dépenses municipales de fonctionnement durant la même période.

La trajectoire résidentielle des personnes de 55 à 64 ans, qui constituent la prochaine cohorte des aînés, suggère qu'une part importante d'entre elles choisira de vivre loin des grandes villes. Ce choix ne sera pas sans conséquence pour les municipalités urbaines qui verront leurs quartiers construits ou partiellement construits en proie à une réelle décroissance. Les infrastructures municipales souterraines (aqueduc et égouts), qui sont utilisées en deçà de leur capacité, finissent par devenir une charge importante pour les utilisateurs, obligés d'en assumer le coût, et pour la municipalité, responsable d'en assurer l'entretien. Une estimation de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), effectuée en 1997, a fixé les coûts de réfection des réseaux d'aqueduc et d'égouts québécois à 9 milliards de dollars.

De plus, les aînés qui auront fait le choix de s'installer en dehors des centres urbains finiront peut-être par exiger des services auxquels ils jugeront avoir droit en raison de leur contribution foncière. Toujours selon l'estimation de l'INRS, le coût de réfection du réseau routier supérieur serait alors de 3 milliards de dollars. Le réseau routier municipal exigerait, quant à lui, des investissements de 360 millions par an pendant cinq ans.

Selon trois études de la SCHL, publiées en 1999, les municipalités canadiennes doivent combler un fossé de dizaines de milliards de dollars dans les dépenses d'entretien des infrastructures déjà en place, et pour répondre aux nouveaux besoins. En plus de revoir les stratégies actuelles de gestion des équipements d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, la SCHL suggère donc aux municipalités de regarder le partenariat public-privé (PPP) comme une solution possible permettant de maintenir la qualité des infrastructures et les économies en matière d'entretien.

Les effets du vieillissement sur les finances et la fiscalité

Les finances municipales

Il est très difficile de cerner les effets du vieillissement de la population sur les budgets municipaux en les distinguant nettement des effets du déclin ou de la croissance démographique, ou des effets liés aux caractéristiques du milieu bâti (aménagement de l'espace, densité et modes d'occupation du territoire, types et fonctions des immeubles, etc.). En examinant la part des dépenses de fonctionnement allouée à chacun des postes de dépenses, on peut cependant affirmer qu'il y a peu de différences notables entre les MRC jeunes et vieilles. Toutefois, les municipalités des MRC les plus vieilles consentent une part plus importante de leur budget aux dépenses d'administration générale et de réseau routier que les municipalités des MRC plus jeunes. Ces différences peuvent n'être dues qu'au fait que les MRC rurales y sont prédominantes et qu'elles sont affectées par les déséconomies d'échelle et par l'étendue du territoire à desservir par rapport à la population.

De leur côté, les municipalités des MRC les plus jeunes consacrent une part plus grande de leur budget aux dépenses de police, de transport en commun et aux frais financiers que les municipalités des MRC plus vieilles. Les dépenses en services de police sont plus élevées dans les MRC plus jeunes, puisque situées dans des milieux plus urbains, où la criminalité est davantage présente qu'en milieu rural. Par ailleurs, les dépenses en transport en commun sont inférieures dans les MRC plus vieilles quel que soit le milieu, mais particulièrement en régions éloignées. Les dépenses affectées aux frais financiers sont inférieures dans les vieilles MRC. Leurs municipalités investissant moins dans de nouvelles infrastructures pour des lotissements immobiliers, elles seraient donc moins endettées.

Toutefois, les dépenses liées à l'administration générale, pour le réseau routier et pour l'hygiène publique, sont supérieures à la moyenne québécoise, tant pour les municipalités de MRC vieilles que jeunes. Cela pourrait s'expliquer par des coûts de gestion et d'infrastructures plus élevés lorsque l'on doit répondre au développement rapide du parc immobilier ou, au contraire, lorsque l'on doit gérer des capacités de services devenues excédentaires en raison du déclin de la population.

La fiscalité municipale

Peu d'études documentent la fiscalité municipale dans un contexte de vieillissement de la population. Mais, d'ores et déjà, nous savons que le vieillissement de la population, le déclin démographique dans les régions périphériques, la croissance démographique rapide dans les régions urbaines au détriment de municipalités de banlieues moins en demande, rendent certaines municipalités québécoises très vulnérables. Dans certains cas, il sera difficile de maintenir les revenus fiscaux locaux nécessaires tout en respectant la capacité de payer des contribuables. Rappelons également que les municipalités québécoises doivent désormais traiter des problématiques qui, historiquement, étaient du ressort des paliers de gouvernement supérieurs.

Le pouvoir gris

Les changements démographiques occasionnés par le vieillissement auront sans l'ombre d'un doute des effets sur l'ensemble des mécanismes de gouvernance et, plus spécifiquement, sur la gestion des affaires municipales. Dans une perspective politique, la thèse la plus connue et la plus médiatisée est l'avènement d'un pouvoir gris qui dominerait l'échiquier politique. Selon ses partisans, les aînés se retrouveront dans une situation de pouvoir qui reposera sur un ensemble d'atouts dont le nombre, le patrimoine acquis, la santé, le temps libre, le bagage de connaissances variées, un réseau de contacts établi, etc.

Il est indéniable que plusieurs de ces atouts permettent déjà aux personnes âgées de faire valoir leurs intérêts. Celles-ci sont beaucoup plus nombreuses à exercer leur droit de vote et, si cette tendance se maintient, le poids du nombre accentuera davantage leur influence électorale. Selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec, les personnes de 65 ans et plus composeront 26,92 % de la population et 47,87 % de la population en âge de voter en 2041, comparativement à 9,81 % et 13,26 % en 1986. Depuis que se cumulent des statistiques démographiques, jamais le ratio de personnes âgées de 65 ans et plus n'aura été aussi élevé. Ce phénomène s'ajoute à celui de l'arrivée à la retraite des premiers baby-boomers en 2010, dont l'ascension se poursuivra jusqu'en 2030. Pour les défenseurs de la thèse du pouvoir gris, ce nombre constitue une masse d'électeurs qui fera pencher la balance dans un sens ou dans l'autre, et un groupe de pression plus puissant pour les dirigeants.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication

L'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et leur intégration dans les organisations gouvernementales s'effectuent en même temps que débute le vieillissement de la population. Si le comportement des futures personnes âgées est difficilement prévisible, on peut néanmoins présumer que le taux de pénétration des NTIC chez les aînés continuera d'augmenter avec les années. Selon une enquête effectuée en 2003, 52,2 % des personnes de 45 à 54 ans, les personnes âgées de demain, avaient utilisé Internet lors d'une semaine type en 2002, comparativement à 14,2 % pour les 65 ans et plus.

Depuis une dizaine d'années, on assiste à la mise sur pied de projets de gouvernements en ligne à tous les paliers. En substance, les gouvernements en ligne touchent la prestation de services, la divulgation d'information, la communication avec le citoyen et l'exercice de la démocratie. Comparativement aux gouvernements provinciaux et au gouvernement du Canada, les municipalités québécoises accusent un retard en la matière, même si des progrès marquants ont été récemment notés. En 1998, on évaluait à 87 le nombre de municipalités québécoises qui détenaient un site Internet. En 2004, ce nombre est passé à 362, ce qui correspond à 33 % des municipalités québécoises. L'accès à la technologie et sa convivialité permettent aujourd'hui à toutes les municipalités, de créer, à peu de frais, un site Internet conventionnel. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs développé des technologies prometteuses et leurs représentants ont même été invités par des gouvernements étrangers pour partager leur expertise. Ces technologies devraient bientôt permettre aux citoyens d'avoir accès à plusieurs services.

Que prévoir pour les municipalités?

Même si les personnes âgées sont différentes entre elles et que les attitudes de celles d'aujourd'hui ne permettent pas de prévoir les comportements de celles de demain, diverses données et tendances peuvent aider les municipalités à se préparer aux effets du vieillissement, notamment en mettant en place des mécanismes de consultation adaptés et efficaces pour mieux connaître les besoins spécifiques de leur population.

L'hétérogénéité laisse également entrevoir que certains groupes d'âge seront surreprésentés dans des régions et sous-représentés dans d'autres. L'un des défis des municipalités sera donc de veiller à la représentation des groupes minoritaires. Dans certains cas, elles devront veiller à prendre en considération les attentes des familles. Dans d'autres, elles devront plutôt s'attarder aux besoins des groupes de personnes âgées. L'invalidité constitue un autre élément incontournable lié au vieillissement. Tôt ou tard, les municipalités du Québec auront à offrir des services à un plus grand nombre de personnes à mobilité réduite. Elles doivent, d'ores et déjà, adapter les services et les infrastructures nécessaires à l'expression des différents aspects de la démocratie et de la gouvernance.

Par ailleurs, la tendance générale à une plus grande demande de participation et de consultation, l'augmentation du temps disponible pour revendiquer le respect de leurs intérêts, la stabilité comportementale des individus et un ensemble de facteurs socio-économiques poussent à croire que les futures personnes retraitées exigeront d'être mieux intégrées dans le processus décisionnel et de gestion des affaires municipales.

Plusieurs municipalités ont amorcé leur réflexion sur le vieillissement démographique. Parmi celles-ci, certaines ont imaginé des stratégies d'intervention qui ont conduit à la mise en place de moyens visant à répondre adéquatement aux objectifs fixés par la communauté ou par le conseil municipal lui-même. Nous en soulignons quelques-unes.

Habitat

L'accès à des types de logements diversifiés et en bon état continuera à nécessiter des interventions régulières et rigoureuses de la part des municipalités. Il faudra notamment favoriser l'émergence de nouvelles formes d'habitat. L'élaboration d'une politique d'habitation, laquelle vient fixer de façon claire les objectifs poursuivis par la communauté en matière de soutien aux parents âgés, peut également contribuer à concilier les besoins des familles et de leurs parents avec ceux de l'ensemble de la communauté.

Loisirs

Au cours des prochaines décennies, les besoins en installations publiques pour les sports amateurs (arénas, terrains de balle ou de soccer) risquent d'être moins grands que les besoins pour des salles de spectacles confortables, des sentiers cyclistes ou des sentiers de randonnée pédestre. Les municipalités devront donc interpréter judicieusement la nature des demandes qui leur seront acheminées par les gens de tous âges.Certaines municipalités ont déjà instauré des comités consultatifs à l'intention des aînés où les sujets qui les préoccupent, dont les besoins en loisir, sont analysés par l'organisation municipale. Il faudra continuer à mettre en place des forums d'échanges et de discussions.

Sécurité publique

La mise en place de programmes de surveillance et la présence d'une police communautaire visible sur le territoire permettent de renforcer le sentiment de sécurité des personnes âgées. En plus de ces interventions en sécurité qui sont issues des services de police municipaux ou de la Sûreté du Québec, des municipalités adoptent des stratégies contribuant à améliorer la sécurité. Elles peuvent aussi s'inscrire dans une démarche de renforcement de la solidarité sociale de la communauté.

Transport

La prochaine génération de personnes âgées pourrait exprimer des besoins plus variés en matière de mobilité et de déplacement. Les municipalités se penchent déjà sur cette problématique et des stratégies commencent à émerger. Parmi celles-ci, certaines municipalités tentent de réorganiser les interventions publiques qui influent sur la mobilité et le déplacement. Par conséquent, ces réflexions engendrent des moyens et des actions qui ont des répercussions sur les schémas de déplacement et sur les réseaux de transport, ainsi que sur la gamme elle-même des possibilités de transport.

Infrastructures municipales

L'étalement urbain n'est pas simplement un enjeu économique. Il comporte également un enjeu pour le développement durable, un enjeu pour l'environnement et un enjeu de société. En freiner les conséquences néfastes constitue une stratégie gagnante pour les municipalités.

Conclusion

Par le dépôt du plan d'action gouvernemental intitulé *Le Québec et ses aînés : engagés dans l'action*, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir a entrepris des actions visant à s'adapter à la nouvelle réalité démographique québécoise.

Les engagements du Ministère précisés dans ce plan d'action sont nombreux, que ce soit comme porteur de dossiers ou comme partenaire, et certains sont déjà réalisés. Ainsi, depuis le 14 juin 2002, les municipalités détiennent les compétences qui leur permettent d'agir en matière de sécurité et de qualité du milieu de vie des aînés vivant dans des résidences privées.Un guide des bonnes pratiques municipales en matière de résidences privées pour personnes âgées a été conçu à l'intention des municipalités et est offert par le Ministère depuis avril 2003. Ce guide propose, entre autres, des éléments de contenu de règlement aux municipalités.

Le Ministère s'est également engagé à réaliser une stratégie de communication pour les municipalités locales et régionales, et à offrir des stratégies d'échange et de diffusion d'information pour les ministères et les organismes dont la clientèle a été ciblée à l'intérieur des mesures inscrites dans le plan d'action gouvernemental.

Le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir travaille à la réalisation d'un guide destiné aux propriétaires et responsables de résidences ou de logements sociaux pour personnes âgées. Intitulé *Un environnement favorable au loisir et à l'activité physique… un atout pour les aînés en résidence !*, ce guide suggère des moyens simples et efficaces pour favoriser l'animation et l'aménagement de lieux propices à l'activité physique.

La réalisation de la présente étude s'inscrit également dans le plan d'action gouvernemental. À l'aide de cette étude, le Ministère souhaite sensibiliser les municipalités au vieillissement de la population. Déjà, des données démographiques sont disponibles sur le site de l'Observatoire municipal du Ministère et ces données ont été intégrées au présent rapport.

À la suite des constats révélés par cette étude, le Ministère a produit un guide visant à amener les municipalités à s'approprier le plan d'action gouvernemental et à se doter de leur propre plan d'action pour répondre aux besoins des aînés.

Les résultats de l'étude ont également fait émerger des sujets de recherche qui méritent une attention particulière. Dans le but d'offrir une information fiable et pertinente aux municipalités, le Ministère approfondira certains thèmes de recherche, notamment en ce qui a trait aux municipalités de villégiature, et procédera à la mise à jour de certaines données énoncées dans ce rapport.

Fier de sa collaboration avec ses partenaires municipaux, et dans le but de l'accroître davantage, le Ministère a produit un cédérom sur lequel est déposé le document intitulé : *Vers un plan d'action municipal. Les effets du vieillissement de la population québécoise sur la gestion des affaires et des services municipaux : Guide d'intervention à l'intention des municipalités*. Ainsi, les gestionnaires municipaux auront sous la main un outil de consultation et de travail très convivial qui les aidera dans l'accomplissement de leurs fonctions en vue notamment de faciliter un rapprochement avec leurs citoyennes et citoyens.

Ce guide a le mérite de proposer une démarche simple pour élaborer un plan d'action local. Il contient des tableaux pertinents et propose des questionnements qui, bien qu'ils soient facultatifs, peuvent aider la municipalité lorsqu'elle s'engage dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel plan d'action. En effet, ce guide se veut un outil de réflexion mis à la disposition des municipalités et non un mode d'emploi.

Renseignés sur les grandes tendances démographiques liées au vieillissement de la population, et disposant d'outils conçus pour les encourager dans leurs démarches, les personnes élues seront alors en mesure, plus que jamais, de répondre aux attentes des gens âgés et de planifier des actions pour l'avenir.